

## 都市問題と地方自治 オンライン版 解題

東京大学先端科学技術研究センター教授 牧原 出

### (1) 市政調査機関とその図書館の意義

東京市政調査会（現・公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所、以下「市政調査会」と呼ぶ）は、1922年に設立され、近代日本でもっとも伝統ある市政調査の機関である。本資料集は、市政調査会が運営する市政専門図書館の所蔵資料の内、調査会自らが発行した資料を網羅的に収集したものである。発行時期は、市政調査会設立時から、2017年にまで及んでいる。これまで多くの著名な都市研究者が、市政専門図書館を利用して研究を進めたことを回顧している。このことが端的に表しているように、図書館所蔵資料が多くの研究者に読み継がれ、それにより近現代日本の都市政治・都市行政研究は発展してきた。そうした先人の跡をたどることのできる貴重な資料群の一部がここにある。

資料集に収められた資料は、資料の発行年によって終戦の1945年で二分されているが、各資料は下記の4グループに分類されている。

グループA：都市問題・衛生・医療・清掃・教育・文化・社会・福祉

グループB：都市計画・地域開発・消防・災害・復興事業・財政・経済・産業・公益・営事業

グループC：地方自治・都市行政・公務員・選挙・議会

グループD：統計・年鑑・伝記・目録・調査会関係

もっとも、これらは内容面での分類であり、本資料集の性格を知るには、グループDとりわけ「調査会関係」がまずは重要である。市政調査会が発足時にいかなる役割を期待され、いかなる調査事業を行ってきたかが鍵だからである。

そもそも一国の市政を調査する機関は、広く諸国に伝統ある機関として設立されている。たとえば、筆者は2001年にベルリンに滞在中、ドイツの大都市団体「ドイツ都市会議(Der Deutsche Städtetag)」の図書館に通ったことがある。ドイツの市政学関係の雑誌は州ごとに異なり、州それぞれについて都市団体、町村団体を対象にした多様な雑誌が発刊されているが、それらのバックナンバーをはじめ、連邦政府諮問機関報告書、そして市政に関連する主要な研究書が網羅的にこの図書館に収蔵されていた。本資料集に収録されたシュテファン・シュネル『ドイツ都市会議』によると、この図書館は「地方自治行政および地方自治学の最も重要な専門図書館の一つ」とされている。旧館は戦時中に破壊されたが、戦後の再建によって「古い著作物で必要なものは、すべて再入手することができた」というのである。こうしたドイツの機関の歴史と比べると、市政専門図書館は、第二次世界大戦に

よる破壊にあわずに資料を保存してきたのである。

市政調査会が発足時に直接のモデルとしたのは、アメリカの市政調査運動が生み出した連邦・州政府を対象として各地に設立された調査機関であった。1927年に公刊された市政調査資料第13号『米国に於ける市政調査』は「市政調査機関は、人の好むと否とに拘はらず、市政の真相を把握し、且つこれが賢明なる使用方途を知れるが故に、一国に於ける一権力たらざるを得ない」と位置づけている。同様に、市政調査会の調査報告や提言も、都市問題に取り組む近現代日本の権力と専門知との相互作用を映し出しているといえよう。

この「一権力」としての市政調査会の精神を伝えるのは、1954年以降に開催された大都市交通問題研究会の議事録『大都市交通問題研究会第1～7回会合記録』である。これは、大学図書館なども所蔵しておらず、1950年代の東京の交通問題について、運輸省・首都建設委員会・都交通局・私鉄・帝都高速度交通営団などの各部門から整理した貴重な資料群であるが、その初回、実質的に委員長として議事進行していた行政学者の蠟山政道は、調査の意義をこう語っている。「私的の委員会あるいは各方面の研究の結果が発表されて、世論がその問題の緊急性を支持することになれば、必ず政府は調査会を設けざるを得ない。そういう場合に必ず調査会がその研究の内容に頼らざるを得ない」。問題の先駆的・基礎的調査こそが、世論の注目を集め、政府による対応を促し、その対応の際に当初の調査が貢献することになるという展望が示されている。これこそが市政調査会の調査を支えてきたのである。

こうした市政調査機関の国際比較を念頭に、市政調査会を見ると、戦後の1948年段階で自らを振り返り、その事績を「都市研究熱を勃興させたこと」と評している（東京市政調査会編『東京市政調査会とその事業』）。そもそも東京市政調査会は、東京市政に限らず、広く市政の調査・提言を行う機関であった。したがって、調査会編集の資料とは、そうした調査報告と附属資料がその中核となって現在に至っている。もっとも、これらの多くについては、大学等研究機関の図書館がそれぞれ一部を所蔵している。だが、まとまった形で全体の中から相互に比較参照するには、市政専門図書館で閲覧する以外にはなく、そこですら多数の資料を同時に手に取るのは事実上不可能である。その点で、本資料集に接して、多くの資料を縦横無尽に比較しつつ読み込むことが研究の一層の進展を促すことは、疑いがないのである。

## （2）調査報告と関連資料——受託・委託調査、自主研究、自主共同研究

市政調査会の調査は、大別して受託・委託調査、自主研究、自主共同研究（対象自治体と協力して進める自主的な研究）からなる。本資料集でも、戦前の調査研究活動としては、東京市政、東京都制に関わる調査・提言と、六大都市から委託された公益企業に関する調査、自主的に進めた東京市さらには五大都市の町内会調査が基軸となっており、報告書のみならず多くの関連資料が収集されている。そこには、大量の質問項目によって状況を聞き取る公益企業調査や町内会調査、東京市政改革を求める各層の声を詳細に採録する報告

書など、戦前の大都市行政の実態を表す資料が含まれている。

戦後になると、東京都との共同調査として区制度、水道事業、保健衛生行政、配電事業公営問題などの調査報告書があり、受託調査として9年にわたる「首都計画に関する基礎調査」において、人口、経済、社会文化、財政、交通、広域行政などを対象に多面的な調査が行われ、それらに関する膨大な資料が残されている。

こうして、東京という巨大な都市を対象とするにあたって、いくつもの事業や分野に切り分けてそれぞれの性格を論ずるのが、調査報告のスタイルとなっている。対象を他の大都市に広げた場合もまた、こうした分野ごとに都市間を比較する調査報告が主である。とりわけ「都市調査報告」と銘打たれた報告書は、1990年代以降の分野別調査の成果である。

他方で、小規模の中小都市調査では、都市を丸ごと1つの対象とするスタイルがとられた。戦前の自主調査として、1934年の函館大火後の復興施策を提言した『函館市の復興計画に就いて』は、関東大震災後の復興と比較するなど、熱のこもった文体が注意を引く。戦後の委託による調査としては、『瀬戸市復興に関する調査』、『明石市市政調査報告書』、『豊中市実態調査・世論調査結果集計表』、『豊中市総合調査報告書』、『鎌倉市の観光実態調査報告書』、『鎌倉市政に関するアンケート報告書』がある。

これらの調査は、各都市の性格を地理的条件、人口動態から把握し、その発展の方向性を調査・提言する形を踏襲している。ある都市を多面的に調査し提言するため、その全体的特徴を総合的につかみ取り、ある特定の時期の特徴を網羅的かつ簡便に整理するこれらの報告書は、日本の地方都市の性格を比較する際にとりわけ有用となる。『東京市政調査会八十年史』によれば、以後も中小都市の調査が継続的に行われ、その成果として『東京圏再編と業務核都市構想——土浦市の研究』、『地方中核都市における開発と自治——新潟市を中心に——』などが本資料集に収録されている。

なお、市政専門図書館は、東京市議会議員選挙資料（1926、1929、1932、1937、1942年）、東京府議会議員選挙資料（1936、1940年）といったそのときどきの選挙について、候補者ごとに経歴、公約などを整理した資料を所蔵している。上記の東京市政関連の資料と比較対照する意義のある貴重な資料だが、このシリーズには収録されておらず、将来的には編纂が望ましいと言える。

### （3）会議記録

次に重要な資料群は都市問題に関する会議記録である。先述した大都市交通問題研究会は、『首都交通対策に関する意見』を発表して世論の喚起に努め、運輸省に設置された都市交通審議会に影響を与えていった。こうした会議は、政府とは独立した政策提言を生み出す制度的基盤となっていた。資料集の中で特に大部の記録としては、全国都市問題会議の記録がある。第1回は1927年に大阪都市協会主催で行われ、第2回から第13回までの会議は東京市政調査会が事務局を担当している。第14回以降は全国市長会・東京市政

調査会の共同主催となり、第21回以降はこれに開催市も加わった3者共同開催となった。本資料集では、このうち東京市政調査会が編集主体となった第20回までの会議要録・講演要旨、論文集などが収められている。現在では珍しくはなくなったが、当時としては市政の実務家と大学研究者とによる学会の組織化が目指されていたと言える。

同様に、1952年に総理府に設置された地方制度調査会に対して、利害関係にとらわれない立場からの調査審議を進めるため、1953年に市政調査会は地方制度研究会を設立した。この議事録については、宮沢俊義東京大学教授による報告とそれをめぐる討論が行われた『地方制度研究会 第2回会議要録』のみ収録されており、研究会の成果として『地方制度改革意見』、『府県制度改革に関する意見（案）』がある。

またもろもろの調査資料の中でも、興味深い資料群は、「述」と付された所内研究会の記録である。主たるテーマは、海外都市事情、都市政策の現状、地方制度改革の展望であるが、後藤新平も参画した関東大震災後の土地区画整理事業についての講演会『帝都土地区画整理に就て 第1輯』をはじめとして、柴田徳衛ら代表的な都市研究者や、分野ごとの専門家の発言が収められている。それぞれの語り口は、同時代の論文からは読み取りにくいそのときどきの都市の空気感を伝えている。他の資料を読むときに、一度は目を通しておきたい資料である。

#### (4) 市民の声

最後に、やはり今、目を引くのは、後藤子爵記念市民賞を受賞した論文集である。関東大震災後の東京を調査し提言するためにアメリカから来日した政治学者チャールズ・A・ビーアドの寄付金を基金に創設された市民賞である。基金が存続した1949年度まで計11回募集・授賞を行っている。中でも、対象を学生としたり、ジャーナリスト・市職員も含めたり、婦人に限ったり、と趣向を変えて募集していたのが初期の特徴である。本資料集には1932年の第8回までのものがおさめられているが、ビーアドが目指した地方自治の市民教育の成果である市民の提言を読み進めると、一般市民による市政への期待から市役所職員による本格的な政策提言まで、近代日本の都市行政への市民の関心の度合いがうかがえる。

以上は特徴的と思われる資料を中心にとりあげたが、他にも貴重な資料が数多く含まれている。分野横断的に調査報告を積み上げて読み進め、各時代の東京、大都市、地方都市の実像を立体的に再検討することを可能とする資料群がここにある。